

PERADILAN AGRARIA (Solusi Alternatif Penuntasan Sengketa Agraria)

- Elfachri Budiman -

ABSTRAK

Prinsip negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Dalam bidang pertanahan, aturan dasar yang dipedomani dan ditaati adalah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 UUPA dengan tujuan antara lain memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya, yakni melalui kegiatan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah Indonesia yang produknya adalah pemberian alat bukti kepemilikan hak atas tanah. Bila terjadi masalah pertanahan, maka penyelesaiannya dapat dilakukan secara yuridis teknis, baik melalui secara teknis-administratif atau melalui lembaga peradilan. Penyelesaian secara teknis administratif cukup riskan, karena dilaksanakan oleh aparat pemerintah. Demikian pula penyelesaian masalah pertanahan melalui lembaga peradilan dalam kenyataannya tidak sesuai inspirasi masyarakat karena lamanya proses peradilan, membutuhkan biaya yang banyak untuk beracara, putusan pengadilan yang dinilai berpihak pada pihak yang kuat secara ekonomi, dan apalagi rakyat tidak didukung oleh bukti formal pemilikan tanah sehingga belum memenuhi rasa keadilan masyarakat. Untuk itu perlu dicari alternatif penyelesaian masalah/sengketa pertanahan yang dapat menampung perwujudan negara Indonesia sebagai negara hukum serta mengacu kepada cita penegakan hukum yang berkeadilan, kepastian dan kemanfaatan, perlu dibentuk Peradilan Agraria sebagai wadah terakhir yang memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tersangkut dengan masalah agraria/pertanahan

1. PENDAHULUAN

Pasal 1 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum.¹ Negara hukum harus memiliki syarat-syarat esensial, seperti kondisi-kondisi minimum dari suatu sistem hukum di mana hak-hak asasi manusia dan *human dignity* dihormati.²

Langgengnya suatu negara hukum, maka penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia ditandai dengan pencantumannya dalam konstitusi. Pemerintah harus memegang teguh konstitusi dan menjalankan segala undang-undang serta peraturan pelaksanaannya dengan benar dan bersama masyarakat menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan tersebut.

Makna negara hukum adalah apabila segala aktivitas kenegaraan dari lembaga-lembaga negara maupun aktivitas kemasyarakatan dari seluruh warga negara didasarkan pada hukum, yang berarti pengaturan tata kehidupan seluruh warga negara harus dibingkai oleh hukum. Oleh

karena itu hukum harus dijadikan sebagai panglima dan menempatkan bidang politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan berada dan tunduk pada hukum.

Prinsip negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Dalam hal ini kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut, antara lain, bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat.³

Salah satu bidang yang mengatur tata kehidupan warga negara yang juga tunduk pada hukum adalah bidang keagrariaan/pertanahan. Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan dijabarkan dalam UUPA telah mengatur masalah keagrariaan/ pertanahan di Indonesia sebagai suatu peraturan yang harus dipatuhi. Salah satu tujuan pembentukan UUPA adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya, yakni melalui kegiatan pendaftaran tanah untuk seluruh wilayah

¹ Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 tersebut merupakan pasal tambahan sesuai dengan Perubahan Ketiga UUD 1945 tahun 2001.

² Ismail Sunny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hlm 11.

³ Penjelasan Umum UU No. 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

Indonesia yang produknya adalah pemberian alat bukti kepemilikan hak atas tanah.

Namun kenyataannya, landasan yuridis mengatur masalah keagrariaan/ pertanahan, tidak sepenuhnya dilaksanakan secara konsekuen dengan berbagai alasan, sehingga menimbulkan masalah pertanahan. Sumber masalah/konflik pertanahan yang ada sekarang antara lain disebabkan: 1) pemilikan atau penguasaan tanah yang tidak seimbang dan tidak merata, 2) ketidakserasian penggunaan tanah pertanian dan tanah nonpertanian, 3) kurangnya keberpihakan kepada masyarakat golongan ekonomi lemah, 4) kurangnya pengakuan terhadap hak-hak masyarakat hukum adat atas tanah (hak ulayat), 5) lemahnya posisi tawar masyarakat pemegang hak atas tanah dalam pembebasan tanah.⁴

Hal yang menarik dari sumber masalah/konflik pertanahan tersebut adalah kurangnya keberpihakan terhadap golongan ekonomi lemah termasuk pengakuan terhadap hak masyarakat hukum adat, artinya terjadi pelecehan terhadap hak-hak kepemilikan atas tanah dari masyarakat yang pada dasarnya merupakan bagian dari hak-hak asasi manusia.⁵

Kasus-kasus pelecehan terhadap hak-hak masyarakat golongan ekonomi lemah dan hak-hak masyarakat adat tersebut tidak akan terjadi apabila pelaksanaan pendaftaran tanah sudah dapat diwujudkan untuk seluruh Indonesia sehingga terjamin kepastian hukum akan hak-hak atas tanah seluruhnya.

Di samping itu apabila ada permasalahan hendaknya diselesaikan melalui jalur hukum, baik melalui pelaksanaan peraturan perundangan maupun melalui putusan pengadilan. Namun karena pendaftaran tanah di Indonesia baru sekitar 30 persen dan juga lembaga yang menangani masalah pertanahan (terutama lembaga peradilan) tidak mendapat pengakuan dan kepercayaan dari masyarakat karena ketidakmampuannya menyelesaikan masalah secara adil, maka permasalahan pertanahan sering diselesaikan dengan "bahasa sendiri" oleh masyarakat berupa aksi pengerahan massa bahkan tidak jarang memicu bentrokan fisik yang memakan korban jiwa

sehingga merupakan pelanggaran terhadap hak-hak asasi manusia.

Menurut data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) selama tahun 1970 hingga 2001, terdapat 1.753 kasus konflik agraria yang terindikasi adanya pelanggaran hak-hak asasi manusia, dengan cakupan luas tanah yang dipersengketakan tidak kurang dari 10.892,203 hektar dan mengakibatkan 1.198.482 keluarga menjadi korban. Dari 1755 orang sebanyak 966 (55%) ada upaya penyelesaiannya tetapi 787 kasus (45%) lainnya tidak jelas penyelesaiannya. Sebagian besar kasus (893 kasus atau 92%) penyelesaiannya ditempuh di luar pengadilan, hanya 73 kasus (7%) yang diselesaikan melalui jalur pengadilan.⁶

Data di atas menunjukkan bahwa masyarakat sangat rendah tingkat kepercayaannya kepada lembaga peradilan untuk menuntaskan kasus-kasus pertanahan. Hal ini disebabkan substansi putusan yang tidak memenuhi rasa keadilan bagi pencari keadilan, juga proses penyelesaian melalui jalur peradilan membutuhkan waktu yang sangat lama hingga putusan hakim menjadi putusan yang berkekuatan hukum tetap. Lamanya waktu beracara pada lembaga peradilan di pengadilan di Indonesia apabila dimulai dari peradilan tingkat pertama hingga Mahkamah Agung lebih dari lima tahun.⁷ Lamanya beracara di lembaga peradilan membawa konsekuensi pada biaya yang harus dikeluarkan oleh para pihak yang juga relatif banyak, suatu hal yang sebenarnya bertentangan dengan asas kekuasaan kehakiman yang menganut asas sederhana, cepat dan biaya ringan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Berlangsungnya proses peradilan yang lama dan berbiaya tinggi tersebut menimbulkan rasa frustrasi dan ketidakpercayaan terhadap lembaga peradilan. Melihat proses pengadilan yang berliku-liku dan membutuhkan waktu lama tersebut akhirnya masyarakat enggan membawa penyelesaian masalah pertanahan ke pengadilan, di samping itu putusan pengadilan

⁴ Lutfi I Nasution, *Menuju Keadilan Agraria 70 tahun Gunawan Wiradi*, (Bandung: Akatiga, Bandung, 2002), hlm. 217

⁵ Berbicara mengenai HAM, sesungguhnya adalah menelaah totalitas kehidupan, baik sosial, ekonomi, politik, hukum dan kultural. Dalam masalah pertanahan, sejauhmana aspek hukum tanah kita memberi tempat yang wajar kepada kemanusiaan, dengan memberikan perlindungan terhadap HAM. Hal mendasar dalam perlindungan HAM adalah adanya penerapan persamaan dan keadilan terhadap manusia dalam kehidupannya atau persamaan kedudukan dan derajat di depan hukum (Todung Mulia Lubis, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, LP3ES, Jakarta, 1986).

⁶ HM. Samsul Hadi, *Menanti Kelahiran Komisi Penengah Konflik Agraria*, Harian Kompas, 25 Juni 2004)

⁷ Kondisi lamanya waktu berperkaranya di pengadilan sampai pada putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) tidak hanya melanda pengadilan di Indonesia saja, tetapi melanda hampir seluruh negara di dunia, misalnya di Korea Selatan 5-7 tahun, Amerika Serikat 5-13 tahun, Jepang 7-17 tahun dan Indonesia sendiri 7-12 tahun (Suparto Wijoyo dalam Runtung, *Keberhasilan dan Kegagalan Penyelesaian Sengketa Alternatif, Studi Mengenai masyarakat Perkotaan Batak Karo di Kabanjahe dan Berastagi*, Disertasi, PPS, USU, 2003, hlm 3

selalu berpihak kepada pengusaha dan jarang sekali yang berpihak kepada masyarakat/rakyat.

Akibat lemahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan banyak warga masyarakat yang lebih memilih mengadukan persoalannya ke lembaga-lembaga non-peradilan seperti Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Pemerintah Daerah setempat, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) untuk meminta penyelesaian dan perlindungan hukum.

Bahkan Komnas HAM dalam laporan tahunannya menyatakan bahwa kasus konflik agraria/pertanahan selalu mendominasi kasus-kasus yang ditangani, misalnya laporan Komnas HAM tahun 1994 dari 453 kasus yang ditangani, kasus tanah menempati urutan pertama dengan 101 kasus dan pada tahun 1995 meningkat menjadi 168 kasus,⁸ dan selama tahun 1999 kasus konflik agraria di Komnas HAM menempati peringkat ketiga (520 kasus) dari enam jenis pengaduan dan baru 300 kasus yang ditindaklanjuti dengan rekomendasi.⁹ Oleh karena Komnas HAM tidak mempunyai kewenangan langsung untuk melaksanakan hasil penelitiannya dan hanya berwenang memberikan rekomendasi kepada instansi yang menangani permasalahan tersebut, maka hasil yang diperoleh masih tergantung pada instansi yang diberi rekomendasi. Kenyataannya sekalipun sudah direkomendasikan oleh Komnas HAM, belum tentu diindahkan oleh instansi teknis, karena pelaksanaan rekomendasi tergantung kepada aparat pelaksanaannya.

Penyelesaian masalah pertanahan pada akhirnya bermuara kepada instansi yang berwenang menangani masalah perantahan yaitu Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang diberi tugas dan wewenang sebagai institusi *public service*. Namun kewenangan BPN juga mengalami degradasi dari lembaga yang diberi kewenangan penuh untuk melakukan pengaturan di bidang keagrariaan, berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1998 hanya diberi tugas melaksanakan administrasi pertanahan, seolah-olah wilayah hukum termasuk dalam penyelesaian masalah pertanahan secara hukum tidak menjadi jangkauannya.

Bila demikian halnya, perlu dipertanyakan bagaimanakah peran BPN dalam menyelesaikan masalah pertanahan dan bagaimana penyelesaian masalah pertanahan dengan alternatif pendirian peradilan agraria.

2. PERANAN BPN DALAM MENYELESAIKAN MASALAH PERTANAHAN

Secara teoritis, penanganan masalah pertanahan dapat dilakukan sendiri oleh instansi yang menangani masalah pertanahan tanpa harus selalu menyerahkannya pada badan peradilan. Dalam hal ini BPN dapat mengambil prakarsa penyelesaian masalah secara musyawarah, baik melalui mekanisme mediasi maupun menyerahkan penyelesaiannya kepada masing-masing pihak.

Hal terpenting dalam penyelesaian masalah melalui musyawarah adalah keputusan dapat dilaksanakan dan tidak melanggar ketentuan hukum pertanahan. Dengan demikian rumusan penyelesaian masalah ditentukan sendiri oleh para pihak, namun untuk efektivitas pelaksanaannya harus dibimbing atau difasilitasi oleh pihak yang mempunyai pengetahuan dan pengalaman yang cukup untuk itu. Oleh karena itu peran mediator sangat menentukan tingkat efektivitas pelaksanaan putusan musyawarah. Bila upaya musyawarah tidak mencapai kata sepakat, pihak-pihak yang berkepentingan dapat mengajukan penyelesaian masalahnya melalui lembaga peradilan, baik peradilan umum maupun Peradilan Tata Usaha Negara¹⁰. Sedang masalah pertanahan yang terjadi akibat konflik struktural karena kebijakan pemerintah di masa lalu, dapat diselesaikan melalui suatu komisi atau badan peradilan khusus yang dibentuk dengan undang-undang.¹¹

Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 1999, diatur bahwa penyelesaian sengketa pertanahan diupayakan penanganannya oleh instansi BPN sendiri, hanya apabila masalahnya dianggap rumit dan terkait dengan pejabat/instansi lain, tim yang dibentuk diharuskan berkoordinasi dengan instansi lain, meminta informasi dari berbagai pihak dan mengadakan peninjauan lapangan. Dengan kata lain, sesuai ketentuan yang berlaku upaya penyelesaian masalah pertanahan tetap dilakukan oleh BPN, tidak perlu melalui lembaga eksekutif atau mengajukannya kepada lembaga peradilan.

Hal itu dapat dimengerti, karena instansi BPN telah diberi kewenangan oleh Negara untuk mengatur pemanfaatan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, termasuk menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum dan perbuatan hukum antara

⁸ Muhammad Yamin dan Abd. Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004), hlm. 85.

⁹ *Harian Kompas*, terbitan tanggal 19 Juni 2004

¹⁰ Aidasari Imran, *Deputi Bidang Pengkajian dan Hukum Pertanahan BPN Pusat, Pengarahan pada Rapat Kerja BPN Tahun 2003*, tanggal 15-17 Desember 2003 di Denpasar Bali, hlm 3

¹¹ Lutfi I Nasution, *Pembaruan Agraria Dalam Konteks Pembangunan Ekonomi, Badan Pertanahan Nasional*, 2004, hlm 24

orang atau badan hukum (subyek hukum) dengan bumi, air dan kekayaan alam sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA, tentunya dalam hal ini sudah melekat pengaturan mengenai penyelesaian masalah yang menyangkut pemanfaatan sumberdaya agraria tersebut.

Dengan demikian, setiap masalah pertanahan sebenarnya dikehendaki untuk diselesaikan dengan mekanisme yang telah ditentukan, ditangani oleh instansi yang diberi kewenangan untuk mengatur mengenai masalah pertanahan dan didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya di bidang pertanahan.

Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 jo. Undang-undang Nomor 36 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah telah menetapkan kebijakan nasional di bidang pertanahan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003 yang dalam Pasal 2 ayat (2) menetapkan sebanyak 9 (sembilan) kewenangan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.¹²

Sebagai tindak lanjutnya diterbitkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 2003 tentang Norma dan Standar Mekanisme Ketatalaksanaan Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah kabupaten/kota.

Selanjutnya berdasarkan MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumberdaya Alam pada Pasal 6 ayat (1) huruf d dinyatakan arah kebijakan pembaruan agraria adalah antara lain menyelesaikan konflik-konflik yang berkenaan dengan sumberdaya agraria yang timbul selama ini sekaligus dapat mengantisipasi potensi konflik di masa mendatang guna menjamin telaksananya penegakan hukum.

Dari uraian tersebut di atas, garis yang dijadikan pedoman dan petunjuk operasional untuk menyelesaikan masalah pertanahan adalah didasarkan pada ketentuan perundang-undangan yang berlaku demi menjamin penegakan hukum.

Penyelesaian masalah pertanahan dengan pendekatan hukum pada dasarnya

kembali didasarkan pada peraturan perundangan yang berlaku, maksudnya, semua penyelesaian masalah pertanahan dilakukan dengan menggunakan pendekatan secara yuridis dengan terlebih dahulu diupayakan dengan musyawarah mufakat.

Penyelesaian masalah pertanahan dengan pendekatan hukum hanya dapat dilakukan apabila peraturan perundang-undangan tersebut diberlakukan secara efektif atau dengan kata lain dilakukan penegakan hukum (*law enforcement*) secara konsekuen, yaitu penegakan hukum dengan memperhatikan unsur kepastian hukum (*rechtssiccheit*), kemanfaatan (*zweckmassigheit*) dan keadilan (*gerechtigheit*).¹³

Kiranya demikian halnya dalam bidang pertanahan, seharusnya ditegakkan dengan memperhatikan unsur kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan. Kaedah Hukum Pertanahan (UUPA) yang dikategorikan sebagai undang-undang yang responsif yaitu sesuai dengan kenyataan atau kebutuhan masyarakat umum,¹⁴ diyakini masih tetap relevan dalam memberikan perlindungan hukum kepada rakyat dan sarat dengan nilai-nilai kepastian hukum, kemanfaatan dan keadilan, hanya saja pada tataran pelaksanaannya dipengaruhi oleh paradigma dan kebijakan penguasa yang dapat saja menyimpang dari tujuan dan cita-cita UUPA.

UUPA memuat asas dan ketentuan-ketentuan hukum yang memberikan perlindungan bagi siapa pun yang menguasai tanah secara sah terhadap gangguan dari pihak manapun, termasuk gangguan dari pihak penguasa sekalipun, bila mana gangguan itu tidak ada dasar hukumnya.¹⁵

Kenyataannya, penegakan hukum dalam hal masalah pertanahan yang ada, misalnya yang terjadi pada areal perkebunan tidak jalan, terutama yang terjadi di Sumatera Utara terhadap areal perkebunan, banyak tuntutan masyarakat yang diikuti dengan

¹³ *Unsur kepastian* adalah hukum harus dilaksanakan dalam keadaan bagaimanapun, dengan kata lain meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan (*fiat justitia et pereat mundus*) dengan adanya kepastian hukum maka akan tercipta ketertiban masyarakat. *Unsur kemanfaatan* adalah pelaksanaan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat, tidak boleh menimbulkan keresahan, sedang *unsur keadilan* adalah hukum itu bersifat umum mengikat setiap orang bersifat menyamaratan (Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, suatu Pengantar, (Yogyakarta, Liberty, 1996), hlm. 140.

¹⁴ Moh. Mahfud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999), Hlm. 112

¹⁵ Boedi Harsono, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Yogyakarta: Makalah Seminar Nasional Pertanahan, 2002), Hlm 3

¹² 9 (sembilan) kewenangan tersebut adalah: 1) pemberian izin lokasi; 2) penyelenggaraan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan; 3) penyelesaian sengketa tanah garapan; 4) penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan; 5) penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee; 6) penetapan dan penyelesaian masalah tanah ulayat; 7) pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong; 8) pemberian izin membuka tanah dan 9) perencanaan penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

penggarapan secara fisik di lapangan tanpa dapat dicegah, padahal tuntutananya belum sepenuhnya berkekuatan hukum, tetapi karena ada dukungan politik misalnya dari lembaga legislatif, maka tindakan penggarapan tersebut tidak dapat ditindak secara hukum.

Hal ini dapat membenarkan asumsi para pemerhati masalah pertanahan bahwa pada sebenarnya kaedah hukum yang ada di dalam UUPA telah memenuhi cita-cita dan aspirasi masyarakat yang salah satu tujuannya adalah untuk menciptakan kepastian hukum, namun persoalan yang membelit terletak pada pelaksanaannya (*law enforcement*) yang diterapkan secara menyimpang,¹⁶ sehingga yang terjadi adalah ketidakpastian hukum.

BPN bisa saja berkeinginan menyelesaikan masalah pertanahan dengan penegakan hukum secara konsisten, namun desakan dari instansi lain, misalnya dari kepala daerah atau DPRD yang berkepentingan untuk memenuhi tuntutan masyarakat dan berkewajiban mengupayakan tata kehidupan masyarakat yang tenteram (stabilitas) di daerah kekuasaannya, maka sering kali cara yang dipilih untuk menyelesaikan masalah pertanahan adalah dengan pendekatan politik yaitu menuruti keinginan masyarakat yang belum tentu mempunyai dasar hukum yang kuat, namun pada saat yang sama tidak dapat menegakkan supremasi hukum. Dalam hal ini hukum dibenturkan dengan kepentingan masyarakat dan memilih salah satu alternatif yang akan ditempuh menimbulkan kesulitan tersendiri bagi instansi BPN.

Dalam kondisi yang demikian, tidak mungkin mempertemukan secara sinergis tiga unsur cita hukum yang meliputi: kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Namun demikian, sebagai jalan keluarnya, penyelesaian masalah pertanahan tetap diupayakan secara yuridis misalnya melalui musyawarah mufakat antara para pihak yang bersengketa.¹⁷

Pemerintahan sekarang ini, dalam menyikapi masalah pertanahan yang makin marak akhir-akhir ini telah mengambil jalan keluar untuk menyelesaikan masalah pertanahan secara nasional yang mengutamakan prinsip musyawarah sebagaimana dinyatakan dalam surat Menteri Sekretaris Negara Nomor 8-280/M.Sesneg/5/2005 Tanggal 6 Mei 2005 yang menyatakan bahwa Presiden telah menginstruksikan kepada Mendagri, Menkeu, Meneg.BUMN, kepala BPN, gubernur dan bupati/walikota untuk mengambil langkah-langkah 1) menyelesaikan kasus pertanahan yang timbul

dengan prinsip musyawarah, berkeadilan, dan memperhatikan ketentuan perundang-undangan yang berlaku; 2) tidak melakukan intervensi dalam bentuk apapun atas sengketa tanah yang sedang dalam proses pengadilan; dan 3) membangun Bank Data Pertanahan Nasional dengan mengembangkan sistem informasi dan manajemen pertanahan nasional sesuai Keputusan Presiden Nomor 34 tahun 2003.

Namun disadari bahwa tidak semua masalah pertanahan dapat diselesaikan secara musyawarah-mufakat, tergantung kemauan dan kesadaran para pihak, apalagi kebebasan untuk memilih penyelesaian masalah adalah hak asasi setiap orang. Pada dasarnya yang lazim dipraktikkan oleh BPN adalah diupayakan terlebih dahulu melalui musyawarah mufakat sebagai suatu penyelesaian masalah yang paling bijaksana, dan sedapat mungkin memenuhi tiga unsur penegakan hukum yaitu kepastian, keadilan dan kemanfaatan. Bila tidak tercapai kesepakatan, maka pengadilan menjadi benteng terakhir untuk penyelesaian masalah pertanahan.

3. PERADILAN AGRARIA

Secara konvensional penyelesaian masalah biasanya dilakukan secara litigasi atau penyelesaian sengketa di depan pengadilan. Peradilan merupakan tumpuan harapan bagi setiap pencari keadilan untuk mendapatkan suatu keadilan yang memuaskan dalam suatu perkara. Dari pengadilan ini diharapkan suatu putusan yang tidak berat sebelah, karena itu jalan yang sebaik-baiknya untuk mendapatkan penyelesaian suatu perkara dalam suatu negara hukum adalah melalui pengadilan.¹⁸

Yahya Harahap menyatakan bahwa tempat dan kedudukan peradilan dalam negara hukum dan masyarakat demokrasi masih tetap diandalkan sebagai katup penekan (*pressure value*) atas segala pelanggaran hukum, ketertiban masyarakat, dan pelanggaran ketertiban umum, juga peradilan masih tetap diharapkan berperan sebagai "*the last resort*" yakni sebagai tempat terakhir mencari kebenaran dan keadilan, sehingga pengadilan masih diandalkan sebagai badan yang berfungsi menegakkan kebenaran dan keadilan.¹⁹

Namun diakui, lembaga peradilan di Indonesia akhir-akhir ini cenderung tidak dipercayai masyarakat, karena banyak

¹⁶ Gunawan Wiradi, *Reforma Agraria*, (Yogyakarta: Insits Press KPA, 2000), hlm. 40

¹⁷ Badan Pertanahan Nasional, *Hak-hak Atas Tanah Dalam Hukum Tanah Nasional*, Jakarta, Agustus 2002, hlm 52

¹⁸ Abdurahman dan Riduan Syahrani, *Hukum dan Peradilan*, (Bandung: Alumni, 1987) hlm. 63

¹⁹ Yahya Harahap, *Beberapa Tinjauan Mengenai Sistem Peradilan dan Penyelesaian Sengketa*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1997), hlm. 237

putusannya yang tidak memenuhi rasa keadilan masyarakat, hal ini antara lain disebabkan:

- a. Penyelesaian perkara melalui proses litigasi pada umumnya lambat atau disebut *waste of time* (buang waktu lama). Hal ini diakibatkan proses pemeriksaan sangat formalistik dan sangat teknis sekali.
- b. Biaya perkara mahal, apalagi jika dikaitkan dengan lamanya penyelesaian. Semakin lama penyelesaian semakin tinggi biaya yang harus dikeluarkan
- c. Putusan pengadilan tidak menyelesaikan masalah, oleh karena putusan pengadilan tidak mampu memberi penyelesaian yang memuaskan kepada para pihak. Hal ini disebabkan posisi para pihak sangat *antagonis*, salah satu pihak pasti menang dan pihak lain pasti kalah. Keadaan kalah menang dalam berperkara tidak pernah membawa kedamaian, tetapi menumbuhkan bibit dendam dan permusuhan.²⁰

Sebagai upaya mencari solusi terhadap berbagai kelemahan penyelesaian masalah melalui pengadilan, maka dikembangkan model penyelesaian sengketa yang dikenal dengan nama penyelesaian sengketa alternatif (*alternative dispute resolution*), yaitu penyelesaian sengketa di luar pengadilan yang didasarkan pada kesepakatan para pihak baik tanpa maupun bantuan pihak ketiga yang netral sebagai penengah.²¹

Dalam hal penyelesaian masalah pertanahan, sebagaimana digambarkan di atas bahwa masyarakat sangat rendah tingkat kepercayaannya kepada lembaga peradilan, terutama karena lambannya proses penyelesaian dengan putusan pengadilan yang membutuhkan waktu lebih dari 6 (enam) tahun untuk mendapatkan putusan yang berkekuatan hukum tetap, di samping juga menandakan lemahnya kemampuan hakim di Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam menyelesaikan masalah pertanahan yang memenuhi rasa keadilan masyarakat.

Dengan perkataan lain, apabila masalah pertanahan sampai ke pengadilan, sering hakim tidak mampu memberikan keputusan yang adil sesuai dengan keadilan hukum tanah, tetapi hanya aspek keperdataannya saja yang diutamakan, sementara kasus tanah hanya dapat diselesaikan dengan benar sesuai hukum tanah, filosofi dan pendekatan hukum tanah.²²

Apalagi menurut kenyataannya, masalah pertanahan terutama yang terjadi pada areal perkebunan cenderung bersifat struktural, artinya terjadi karena kebijakan pemerintah di masa lalu yang di satu saat menunjukkan keberpihakan kepada perkebunan sebagai penghasil devisa negara, sedang di saat yang lain berpihak kepada rakyat penggarap yang ditandai dengan melegalkan tindakan penggarapan pada areal perkebunan, artinya perubahan struktur politik dan kebijakan pemerintah pusat bersifat mendua,²³ sehingga penyelesaian masalah pertanahan baik melalui pengadilan maupun melalui lembaga eksekutif termasuk dengan bantuan pihak ketiga, seperti mediasi dan arbitrase tidak menemukan bentuknya, buktinya masyarakat ramai-ramai mencari lembaga lain di luar lembaga pengadilan dan lembaga pemerintah yang diharapkan dapat menuntaskan masalahnya, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM).

Oleh karena banyaknya masalah pertanahan yang diajukan masyarakat terutama yang ditangani oleh Komnas HAM, Komnas HAM bersama Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) diberitakan sedang merintis pembentukan komisi khusus guna menangani kasus-kasus/konflik agraria yang diberi nama Komisi Nasional untuk Penyelesaian Konflik Agraria (KNUPKA) yang juga akan disiapkan untuk menjalankan fungsi peradilan khusus sengketa agraria.²⁴

Menurut Ketua Subkomisi Mediasi Komnas HAM, Amidhan, pembentukan komisi khusus untuk konflik agraria itu kemungkinan akan mengacu pada lembaga serupa di Afrika Selatan. Mengacu pada model itu, KNUPKA nanti tidak hanya menjalankan tugas mediasi, tetapi juga mempunyai lembaga peradilan khusus penyelesaian konflik agraria (*land claim court*). Lembaga peradilan khusus itu diperlukan karena selama ini lembaga peradilan umum dinilai tidak mampu menyelesaikan konflik agraria.

Namun belakangan, dalam draf pembentukan KNUPKA, lembaga yang dirancang cukup dengan payung hukum Keputusan Presiden (Keppres), hanya berperan sebagai mediasi, pemberkasan dan rekomendasi, dengan ketentuan keputusan yang dihasilkan komisi ini mempunyai kekuatan hukum memaksa jika disepakati oleh kedua belah pihak. KNUPKA juga akan memilah kasus-kasus sengketa agraria untuk menentukan kasus yang cukup ditangani komisi atau perlu diteruskan ke pengadilan. Pada akhirnya komisi ini juga mengeluarkan rekomendasi sebagai

²⁰ *Ibid*, halaman 24

²¹ Runtung, *Keberhasilan dan Kegagalan Penyelesaian Sengketa Alternatif, Studi Mengenai Masyarakat Perkotaan Batak Karo di Kabanjaha dan Berastagi*, (Medan, Disertasi, 2002), hlm. 15

²² Muhammad Yamin Lubis, *Harian Analisa*, *Loc.cit.*

²³ Syafruddin Kalo, *Masyarakat dan Perkebunan: Studi Mengenai Sengketa Pertanahan Antara Masyarakat Versus PTPN-II dan PTPN-III di Sumatera Utara*, (Medan: Disertasi, PPS USU, 2003), hlm. 276

²⁴ *Ibid.*

penekan pada pemerintah untuk menjalankan kebijakan agraria yang berkeadilan sosial.²⁵

Sekilas tampak ketidakkonsistenan dalam menentukan kewenangan KNUPKA yang semua diharapkan dapat berperan sebagai lembaga peradilan khusus belakangan hanya sebatas mengeluarkan rekomendasi, peran yang selama ini dilakukan oleh Komnas HAM tetapi tidak membawa hasil yang signifikan, karena penyelesaian kembali berputar-putar kepada lembaga eksekutif yang menangani masalah pertanahan.

Oleh karena itu lembaga yang diharapkan ke depan untuk menyelesaikan masalah pertanahan tetap pada instansi yang selama ini menangani masalah pertanahan, yaitu BPN, yang dalam pola penyelesaian masalah pertanahan secara filosofis, pendekatan hukum dan formalitasnya tetap mengacu kepada logika hukum agraria.

Bila masyarakat tidak merasa puas dengan penanganan yang dilakukan oleh BPN, maka lembaga alternatif yang diharapkan dapat menyelesaikan masalah pertanahan terutama yang menyangkut masalah pertanahan yang bersifat struktural tersebut, diharapkan adalah melalui lembaga Peradilan Khusus Agraria, misalnya masalah tuntutan hak ulayat masyarakat hukum adat, setelah diterbitkan peraturan perundang-undangan yang memberikan pengakuan dan ketentuan materil dan formal dari hak ulayat tersebut, tetapi masyarakat adat tetap merasa tidak terakomodasi tuntutannya, maka masalah tersebut dapat dibawa penyelesaiannya kepada Lembaga Peradilan Khusus Agraria.

Pembentukan lembaga peradilan khusus yang menangani masalah agraria sebenarnya dapat dimungkinkan, sama halnya dengan pembentukan lembaga peradilan khusus (*ad hoc*) yang sudah ada seperti peradilan Khusus HAM, Peradilan Khusus Anak, Peradilan Khusus Niaga, Peradilan Khusus Korupsi, Peradilan Khusus Perburuhan, dan Peradilan Khusus Pajak. Dalam Undang-Undang Nomor 4 tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman, Undang-undang Nomor 5 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 tahun 1985 tentang Mahkamah Agung dan Undang-Undang Nomor 8 tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 tahun 1986 tentang Peradilan Umum, sama sekali tidak diatur tentang peradilan yang bersifat khusus (*ad hoc*) tersebut.

Akan tetapi dalam Pasal 24 UUD 1945 dimungkinkan pembentukan lembaga peradilan khusus di samping badan peradilan yang ada yang menjalankan kekuasaan kehakiman

(Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan Peradilan Umum, Peradilan Agama, Peradilan Militer Peradilan Tata Usaha Negara dan Mahkamah Konsitusi sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Undang-undang Nomor 4 tahun 2004), dengan ketentuan badan-badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang.

Oleh karena itu pembentukan lembaga peradilan khusus yang menangani konflik agraria, pada tataran konsitusi tidak ada permasalahan dan berkat dorongan dari Komnas HAM serta LSM seperti KPA, Pemerintah dapat saja membentuk Peradilan Khusus Agraria yang idealnya dibentuk melalui undang-undang.

Berbicara mengenai Peradilan Agraria, pada tataran sejarah, sebenarnya telah ada referensi untuk itu dengan adanya Pengadilan *Landreform* di masa Orde Lama yang dibentuk dengan Undang-undang Nomor 21 tahun 1964.²⁶ Pengadilan *Landreform* berwenang mengadili perkara-perkara *landreform* yaitu perkara perdata, pidana maupun administrasi yang timbul dalam melaksanakan peraturan-peraturan *landreform*. Peradilan *Landreform* tersebut berbeda dengan peradilan umum, terutama dari segi susunan hakim-hakimnya, yaitu ikut sertanya wakil-wakil organisasi tani sebagai hakim anggota, dengan susunan kesatuan majelis yang terdiri dari seorang hakim dari peradilan umum sebagai ketua, seorang pejabat dari Departemen Agraria sebagai anggota dan tiga orang wakil organisasi massa tani sebagai anggota (organisasi tani harus mencerminkan poros Nasakom).

Namun dengan berbagai alasan dan pertimbangan seperti materi yang diaturnya bertentangan dengan UUD 1945²⁷, Peradilan *Landreform* tersebut berbau politik dengan adanya anggota hakim dari perwakilan organisasi tani yang mencerminkan poros Nasakom,²⁸ maka dengan Undang-Undang Nomor 6 tahun 1969 yang dikukuhkan dengan Undang-undang Nomor 7 tahun 1970 Peradilan *Landreform* tersebut mulai tanggal 31 Juli 1970 dihapuskan dan wewenangnya dikembalikan kepada pengadilan negeri.

Dengan berdasarkan pada realitas permasalahan/konflik agraria/pertanahan yang semakin hari semakin meningkat seperti fenomena gunung es, ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga peradilan yang ada saat ini dan seringnya penyelesaian masalah

²⁶ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djembatan, 1994), hlm. 320

²⁷ *Ibid*, hlm 323

²⁸ AP. Parlindungan, *Komentar Atas UUPA*, (Bandung: Mandar Maju, 1998,) hlm 81

²⁵ HM. Samsul Hadi, *Loc.cit.*

pertanahan yang ditempuh oleh pemerintah cenderung dengan pendekatan politik yang hasilnya selalu tidak tuntas dan menimbulkan ketidakpastian hukum, maka pembentukan peradilan khusus yang masih dimungkinkan oleh konstitusi, pengalaman sejarah dengan peradilan *landreform*, komperatif pengadilan *ad hoc* bidang lainnya serta yang terpenting penegakan hukum yang memberikan tempat yang wajar kepada kemanusiaan berupa penerapan persamaan dan keadilan terhadap manusia dalam kehidupannya atau persamaan kedudukan dan derajat di depan hukum (*equality before the law*) di samping sebagai perwujudan dari Negara Indonesia sebagai negara hukum serta mengacu kepada cita penegakan hukum yang berkeadilan, kepastian, dan kemanfaatan, maka pembentukan Peradilan Agraria merupakan sesuatu yang urgen untuk diwujudkan sebagai wadah terakhir yang memberikan perlindungan hukum bagi warga masyarakat yang tersangkut dengan masalah agraria.

Dengan demikian setelah penyelesaian masalah pertanahan dengan upaya yuridis-teknis-administratif yang dilakukan oleh instansi BPN melalui penegakan peraturan perundang-undangan tidak dapat dituntaskan, maka penyelesaian masalah pertanahan dapat dilakukan oleh Peradilan Khusus Agraria.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Masalah/sengketa pertanahan yang timbul di Indonesia pada dasarnya disebabkan belum dilaksanakannya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, sehingga belum diperoleh kepastian mengenai status dan kepemilikan bidang-bidang tanah, akibatnya tidak jarang terjadi penguasaan tanah tertentu yang bertentangan dengan hukum berlaku dan negara tidak dapat memberikan jaminan kepastian hukum terhadap tanah yang belum terdaftar tersebut. Karena belum mempunyai status yang pasti dan tidak ada bukti kepemilikan atas tanah, maka penyelesaian masalah/sengketa pertanahan lebih banyak dilakukan di luar pengadilan daripada melalui lembaga peradilan.
2. Badan Pertanahan Nasional mempunyai peranan menyelesaikan masalah/ sengketa pertanahan melalui penerapan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan. Kaidah Hukum Pertanahan (UUPA) diyakini masih tetap relevan dalam memberikan perlindungan hukum kepada rakyat dan sarat dengan nilai-nilai kepastian hukum, kemanfaatan, dan keadilan, hanya saja pada tataran

pelaksanaannya selalu disimpangi sesuai dengan paradigma dan kebijakan penguasa.

3. Penyelesaian masalah/sengketa pertanahan tetap pertanahan tetap diupayakan secara yuridis misalnya melalui musyawarah mufakat antara para pihak yang bersengketa, namun apabila tidak tercapai kesepakatan maka diupayakan melalui lembaga peradilan. Oleh karena lembaga peradilan dirasakan tidak memberikan rasa keadilan kepada masyarakat, maka perlu dibentuk lembaga peradilan agraria yang bersifat khusus yang diharapkan dapat menuntaskan sengketa/pertanahan terutama yang bersifat strategis.

DAFTAR PUSTAKA

- Harsono, Budi, *Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional*, (Yogyakarta: Makalah Seminar Nasional Pertanahan, 2002).
- , *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta: Djembatan, 1994).
- Kalo, Syafruddin, *Masyarakat dan Perkebunan: Studi Mengenai Sengketa Pertanahan Antara Masyarakat Versus PTPN-II dan PTPN-III di Sumatera Utara*, (Medan: Disertasi, PPS USU, 2003).
- Lubis, Todung Mulia, *Bantuan Hukum dan Kemiskinan Struktural*, (Jakarta: LP3ES, 1986).
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum, Suatu Pengantar*, (Yogyakarta, Liberty, 1996).
- Mahfud MD, Moh. *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 1999).
- Nasution, Lutfi I, *Menuju Keadilan Agraria 70 tahun Gunawan Wiradi*, (Bandung: Akatiga, Bandung, 2002).
- Parlindungan, AP. *Komentar Atas UUPA*, (Bandung: Mandar Maju, 1998).
- Runtung, *Keberhasilan dan Kegagalan Penyelesaian Sengketa Alternatif, Studi Mengenai Masyarakat Perkotaan Batak Karo di Kabanjahe dan Berastagi*, (Medan, Disertasi, 2002)
- Sunny, Ismail, *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, (Jakarta: Aksara Baru, 1979)
- Wiradi, Gunawan, *Reforma Agraria*, (Yogyakarta: Insits Press KPA, 2000)
- Yamin, Muhammad & Abd. Rahim Lubis, *Beberapa Masalah Aktual Hukum Agraria*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004)